

黃哲真著

地方自治綱要

林森



民國二十四年十月印刷
民國二十四年十月發行

地方自治綱要（全一冊）



定價銀九角

（外埠另加郵匯費）



著者 黃哲真

發行者 中華書局有限公司

代表人 陸費逵

印刷者 上海靜安寺路中華書局印刷所

總發行所 上海棋盤街中華書局

分發行所 各埠中華書局

鼓吹自治藉奠邦基
綱舉目張效在實施

陳果夫題



茲
楊
民
治

余井塘題



黃序

自治非理論規章所能辦也。有體系之理論，完美之規章，而無具有自治能力之人民，則理論規章亦等於廢物。是書言理論釋規章之書也，胡以作？自治非今日所需要也，納粹之主義，棒喝之政治，獨裁統制之氣燄，正高入雲表，舉世界政論，方以干涉為中心，自治已成舊時代之名辭。是書言自治之書也，又胡以作？余曰：否。夫舉國之多數人，無自治之能力，固不足以言自治。自治之理論規章，國中之多數尙缺研究，又安從生自治之能力？是書之作，為供給多數人研究自治之資料也，安可以不作？有強大國家力量之運用，亦必有明智的政治單位之接受，修治水利工程，至激成聯邦械鬥之怪劇，整理衛生，又成為豪霸報復壓迫之工具。任何良好政治，一入腐化社會，性質立變。是書之作，為解釋自治之意義，以資改善政治單位之研究者也，又安可以不作？黃子哲真於舉世鮮談之時代，而成是書，其用心亦良深矣，爰為序表之。

黃展雲

劉序

吾國自治事業，已萌蘖於清季；民國成立，總理尤認爲民治基礎，闡發其意義，提示其重要，具見於建國大綱及地方自治開始實行法中。奠都南京以後，吾黨奉行遺教，對於自治，努力企圖，詳訂法規，嚴定程限，於人才則廣爲訓練，於縣政則列入考成，然而成效未著，距望尙遠者，其主要原因，則由於自治之精神與方法，尙未爲一般所共喻，知之不明，行以弗達也。黃子哲真精習自治，欲以想望見於行事，前年余兼長福建民政廳，以安溪縣使嘗試，無何余去，黃子調漳浦縣，未及展布，遭變離職，近乃以欲躬試者而廣於口，著爲地方自治綱要，繁簡適中，啓示周詳，最爲特色者，則注重實際，以經驗融於理想之中，與尋常稗販不同，更與閉門冥造有異，苟人人手此一編，有如登程者，身處舟車中矣，其有利於自治之推行，豈尠也哉。黃子將印行，爰綴數語，以表企望！

劉通

戴序

對於實施自治之懷疑者，動則曰人民程度不及，不足語自治也。吁！是何言耶？夫斐律濱之人民，其組織能力、文化程度之低，世所知也；受西班牙殖民政策之蹂躪垂數百年，無政治可言也。然迨脫離西班牙羈絆之後，美人許以自治之組織，其始雖僅具形式，如所選出之區議會議員，多數來自椰子園中之赤足農民，不但不知政治為何物，即識字者亦甚鮮，然歷數年後，人民有覺悟者日衆，舊習漸除，新才日增，至於今日組織之完備，庶務之修舉，已不後於先進之歐美矣，是余留斐三十餘年所目睹者也。夫以斐律濱文化之落後，人民能力之不及，尚可積漸扶植而上於自治之軌道；我中華民國神明之胄，文化歷史垂數千年，三代宗法之制度，唐宋鄉約之規範，均具有自治雛形而潛留於吾國人思想中，引而發之，立一的使之共赴，則奔走恐後，以求完成其鄉若鎮之自治者必大有其人，自治之告厥成功，直一舉手事耳。曠而不辦，而反誣人民爲能力不及，不亦僨耶？

黃君哲真精研自治，歷主縣政，有聲閩中，近更本其學識經驗，草成地方自治綱要一書，徵序於余，余感黃君對於本黨重要政策能有所貢獻，而懼乎世之爲譾言以阻礙自治者之猶有人也，乃書所知以弁其端，是爲序！

戴愧生二四、一二五、上海

自序

現在我們若想真個把社會改造起來，把民主政治的精神，像水銀注地無孔不入的一般貫徹到整個社會，自非從最根本最下層的地方做起不可。

「地方自治」便是這一種社會改造的方式，爲訓政時期工作的中心。在孫中山先生手訂的建國大綱和地方自治開始實行法中已舉其端；中國國民黨歷次全國代表大會和中央會議，也復迭有關於地方自治的決議；其在國民政府方面，關於各種自治法規，尤有詳細的釐定。但是，要推行地方自治，不能只靠幾條法令，法令可以禁止大家不做，不能勉強大家去做。因此，實行真正的自治，要一般人民有自治的志願；又要工作人員有自治的能力。要人民和人員有自治的志願和能力，便不能不從訓練入手。

這部書，是把民國十八年福建省政府聘我擔任區長訓練所功課的時候所編講義刪改成功的。其時，福建發生一六政變，訓練所停辦，我也以爲地方自治各處都已舉辦，這種紙上談兵的把戲，已沒有演出的意義，所以把它束諸高閣，未敢舉以問世。不料時至今日，地方自治實際表現於社會的在那裏？因覺得仍有修正付梓，使國人認識地方自治的真諦，以促進地方自治之實現的必要。雖然地方自治是一種繁複的學科，著者沒有高深的研究，但是爲了社會需要的迫切，也就大膽地發表了。

本書內容，於第一章介紹地方自治的一般意義；第二章敘述地方團體構造的成因；第三章敘述地方自治的監督作用；第四章敘述我國過去實施地方自治的概況，並循而理得其沿革；第五章則根據孫中山先生的遺教及政府法令，敘述現行地方自治制度，而對於過去實施狀況和今後改進辦法，也一一加以論列；第六章討論行政管理方法；第七章敘述自治事業的怎樣經營。其間理論和實際並重，雖未能將自治的各方面都有詳細的申敘；但書中各章，已把自治的主要部分包括無遺，而所有內容，又都是根據最近立法院新頒的各種縣市自治法規立論，實足予一般人民和辦理自治的人們懂得一切問題的如何應付。假使讀者能以本書爲出發點，而努力於客觀條件的探求，羣策羣力，共謀地方自治工作的推進，使他日自治大業見於完成；而孫中山先生「促進民權發展」「政權歸諸人民」「人民參與中央政事」的企求，也能夠隨地方自治的完成而見諸實現，則著者之幸，無復有加了！

本書採用各種專著、公報、雜誌和日報的材料不少，得益良多，統此誌謝！

民國二十四年四月二十五日

黃哲真

地方自治綱要目錄

題辭 (三幅)

黃序

劉序

戴序

自序

第一章 總論

第一節 地方自治的意義

第二節 地方自治的性質

第一款 地方自治的地位

第二款 地方自治的功能

目錄

六

四

四

一

一

第三款	地方自治的要素·····	九
-----	--------------	---

第二節	地方自治的產生·····	二
-----	--------------	---

第二章	地方自治團體的構成·····	六
-----	----------------	---

第一節	區域·····	六
-----	---------	---

第一款	區域的性質·····	六
-----	------------	---

第二款	區域的變更·····	九
-----	------------	---

第三款	區域的整理和劃分的辦法·····	一〇
-----	------------------	----

第二節	人民·····	三
-----	---------	---

第一款	住民和公民的區別·····	三
-----	---------------	---

第二款	公民的資格·····	四
-----	------------	---

第三款	公民宣誓登記的意義·····	六
-----	----------------	---

第四款	公民的權利·····	九
-----	------------	---

第五款	公民的義務·····	五
-----	------------	---

第三節 組織……………三

第一款 組織的根據……………三

第二款 組織的內容……………三

第三款 自治職員的性質……………四〇

第四節 自治權……………四二

第一款 自治權的基礎……………二四

第二款 自治權的作用……………四四

第三章 地方自治的監督……………四九

第一節 監督權的作用……………四九

第二節 監督的機關……………五一

第三節 監督的形式……………五二

第四節 監督權的內容……………五三

第四章 我國地方自治的沿革……………七

第一節 黃帝時代的制度……………七

第二節 周代以後的制度……………七

第三節 漢唐時代的制度……………六

第四節 五代以後的制度……………六

第五節 元明時代的制度……………六

第六節 清代制度……………六

第七節 民國以來的制度……………七〇

第五章 我國現行地方自治制度……………七

第一節 原則……………七五

第二節 實施狀況……………八三

第三節 改進計畫……………一〇八

第四節	新訂制度	一九
第五節	(附)縣府裁局設科及分區設置辦法	二四
第六章	地方自治行政	二七
第一節	行政問題	二七
第一款	怎樣訂立完善的法律	二七
第二款	怎樣健全內部的組織	二七
第三款	怎樣得到開明的人民	二八
第二節	財政問題	二九
第一款	財政管理	二九
第二款	財政收入	二九
第三款	財政支出	二九
第四款	會計	二九
第七章	地方自治事業	三〇

第一節 調查統計	一〇四
第二節 戶籍	一〇〇
第三節 警衛	一三三
第四節 教育	一三三
第五節 衛生	一三八
第六節 道路	一四九
第七節 土地	一五四
第八節 公用事業	一七二
第九節 農工生產	一七五
第十節 合作	一八一
第十一節 救濟	一八六
第十二節 城市規畫和鄉容改進	一九二

地方自治綱要

第一章 總論

第一節 地方自治的意義

民主國家政治上最大的目的，必然要做到「主權在民」，使人民能够本「自己事，自己做」的原則，共謀國家社會的發展，和個人生活的滿足。要做到「主權在民」，便先要完成地方自治。所以孫中山先生說過：「真正民治，是要民權主義能够極端做到，可以讓人民在本地自治，那纔完事。……不能實行民權主義，便不能說是民治，不是民治，怎樣可以說是民國呢？」可見地方自治在今日政治社會的價值。歐美日本各國的政治，能够日見修明，便在於建立根本於地方；中國改造二十餘年，還不能够實現民治的建設，也在於地方自治的沒有基礎。因此，我們爲要實行「主權在民」，建設民有、民治、民享的國家，便不能不以實行地方自治爲切圖；而要人民能够運用四權，實施自治，尤不能不先使他們徹底了解地方自治的作用在那裏，和實施地方自治的方法是什麼。

自治的意義有兩方面——

一 廣義的自治 廣義的自治，便是政治上的自治；因為牠是以人民爲重的，所以也可以叫做「人民自治」。即無論什麼公共的事務，凡是和人民自己有利害關係的，都要親自去處理，或親自去參與，而不依賴國家所委任的官吏來支配的意思。這種觀念，實淵源於英吉利的國民性，當二百年前，歐洲各國君權最盛的時候，英吉利人民以其自由思想的激發，影響於整個的政治制度，不限於地方，不論行政、立法、司法，但使人民參與其間，即爲自治之實。不特英之下院，美之國會，可以稱做自治機關；而學者並因英國的內閣總理選自下院多數黨中，美國的總統舉自人民公意，也稱做自治機關；推之陪審員的參與審判，治安判事的職掌警察，也都視爲自治。因此，研究地方自治制度的人，一致承認地方自治是發源於英國，再由英國而傳播於北美和歐陸各國，最後才散佈到亞洲的。其實，這祇能說最早有地方自治制度的是英國，不能說一切現代各國的地方自治制度都是模倣英國。從形式上說，英美和歐陸各國的地方自治，自來各有其系統；即從精神上說，兩者的差別，也顯然的有廣義和狹義的不同。

二 狹義的自治 狹義的自治，便是法律上的自治；因為牠是以團體爲重的，所以也可以叫做「團體自治」。即國家內的團體，由國家界以法律上的人格，使其得以團體自身爲主，在一定限度內，有可以對國家主張獨立自營的權利，這是歐洲大陸的自治觀念。這個觀念，乃由於中世紀封建時代，諸侯互相攻伐，絀於財政，以自治權和市民交換軍費，都市乘機要求各種自治之權，久之，遂完全脫離君權的支配，而成所